

Barbara Wieliczko

Finanse publiczne w UE a finansowanie krajowej i unijnej polityki rolnej w latach 2014-2020

Public finance in the EU and financing national and EU agricultural policy in the period 2014-2020

Prace nad wieloletnimi ramami finansowymi na lata 2014-2020 dobiegają końca. W budżecie UE na ten okres przewidywana jest kontynuacja trendu zmniejsza udziału środków przeznaczonych na WPR. W świetle konieczności podejmowania właściwie przez wszystkie państwa UE działań mających na celu konsolidację finansów publicznych niemożliwe staje się zrekompensowanie spadku wsparcia unijnego przez zwiększenie krajowych wydatków na sektor rolny. Jednocześnie unijne regulacje zaostrzające wymagania Wspólnoty co do prowadzenia przez państwa członkowskie działań służących maksymalizacji efektywności wsparcia unijnego i stabilizacji finansów publicznych narzucają dodatkowe ograniczenia na swobodę podejmowania działań przez członków UE.

Artykuł został oparty na analizie dokumentów UE i danych statystycznych dotyczących finansów publicznych państw UE. Celem artykułu jest prezentacja głównych ograniczeń dotyczących finansowania sektora rolnego w okresie 2014-2020.

Wstęp

Prace nad wieloletnimi ramami finansowymi na lata 2014-2020 dobiegają końca. Wraz z nimi prowadzone są przygotowania nowych rozwiązań w zakresie funkcjonowania poszczególnych obszarów aktywności UE w tych latach. Propozycje Komisji Europejskiej (KE) dotyczące wieloletnich ram finansowych (WRF) na lata 2014-2020 zakłada spadek wydatków na filar 1 Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) o 12,5% w porównaniu do okresu 2007-2013 (ceny stałe z 2011 r.) oraz 12,9% w przypadku filaru 2¹. Dodatkowym ograniczeniem dla wspierania rolnictwa jest kondycja finansów publicznych w państwach UE. Kryzys, jaki dotknął wiele państw Wspólnoty ogranicza nie tylko ich możliwości zwiększania wsparcia, ale wymusza konsolidację finansów publicznych i ograniczenia w wydatkach publicznych.

Celem artykułu jest przedstawienie ram ograniczających możliwości finansowania krajowej i unijnej polityki rolnej w państwach UE. Z uwagi na ograniczenia dotyczące długości tekstu w pracy przedstawiono jedynie najważniejsze uwarunkowania na poziomie Wspólnoty i państw członkowskich. Praca opiera się na analizie dokumentów UE, które wyznaczają obowiązujące lub proponowane ramy instytucjonalne dla finansowania wsparcia rolnictwa.

¹ F. Adinolfi, J. Little, A. Massot: The CAP in the Multiannual Financial Framework 2014/2020. EUROPEAN PARLIAMENT, Brussels 2011, Table 12.

Finansowanie WPR w latach 2014-2020

Propozycje KE oznaczają realny spadek środków przeznaczonych na WPR. W związku z wciąż kryzysową sytuacją strefy euro przewiduje się zmniejszenie kwoty wydatków UE w latach 2014-2020. Taka redukcja jest przewidziana w dokumentach przygotowanych przez cypryjską prezydencję, która będzie gospodarzem spotkania przywódców państw UE, które ma dotyczyć negocjacji WPR. Według założeń negocjacyjnych tej prezydencji wydatki w ramach wszystkich tytułów budżetu UE będą musiały być obniżone. Należy przy tym pamiętać, że kolejne prezydencje przyjmują zasadę prowadzenia negocjacji w tym zakresie, która głosi, iż nic nie jest ustalone, dopóki wszystko nie jest ustalone. W dokumencie podsumowującym wyniki dotychczasowych negocjacji przygotowanym we wrześniu 2012 r. przez prezydencję cypryjską zaprezentowano zakres negocjacji w poszczególnych obszarach podlegających debacie². Dodatkowym elementem zmian w stosunku do pierwotnej propozycji KE dotyczącej WRF jest kwestia akcesji Chorwacji do UE, która ma mieć miejsce 1 lipca 2013 roku. W związku z rozszerzeniem Wspólnoty o ten kraj konieczna była aktualizacja propozycji KE³. Aktualizacja objęła również projekty rozporządzeń dotyczących funkcjonowania WPR w latach 2014-2020⁴. Nie opublikowano jeszcze żadnego zaktualizowanego projektu rozporządzeń uwzględniającego prace prowadzone w grupach roboczych. Państwa członkowskie również dokonują analiz propozycji KE i pozostałych członków Wspólnoty i przedstawiają swoje stanowiska do projektów dotyczących zarówno WPR, jak i WRF. Także w Parlamencie Europejskim, który został włączony w kształtowanie WPR i WRF dzięki traktatowi z Lizbony, prowadzi swoje prace nad projektami KE.

Kluczowym punktem dla prac nad WPR ma być szczyt głów państw członkowskich UE, który ma się odbyć w listopadzie 2012 roku. Mają na nim zapaść decyzje dotyczące wysokości wydatków UE w okresie 2014-2020, a w tym środków przeznaczonych na WPR. W debacie poprzedzającej to spotkanie pojawiają się głosy opowiadające się zarówno za zmniejszeniem budżetu WPR w stosunku do propozycji KE, jak i za podniesieniem go.

Propozycja wyjściowa do dyskusji na temat skali wydatków na rolnictwo zakłada przeznaczenie na WPR niespełna 430 mld euro w okresie 2014-2020 (tabela 1). Na realizację polityki rozwoju obszarów wiejskich (filar 2) przewidziano blisko 1/4 środków zaplanowanych na realizację WPR. Planowane są również wydatki na badania i rozwój oraz dalsze wspieranie osób najuboższych poprzez dostarczanie im żywności. Propozycja KE zakłada również wydatkowanie na rolnictwa środków spoza WRF. Zaplanowano ok. 4 mld euro jako rezerwę na wypadek kryzysu w rolnictwie oraz środki w ramach Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji.

W propozycji KE określono podział środków przeznaczonych na płatności bezpośrednie pomiędzy państwa członkowskie. Natomiast w przypadku filara 2 stwierdzono jedynie,

² Council of the European Union: Multiannual Financial Framework (2014-2020) - Negotiating box, 13620/12, Bruksela 2012.

³ Dokument KE uwzględniający Chorwację w WRF 2014-2020 to: Komisja Europejska: Zmieniony wniosek Rozporządzenie Rady określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2014-2020, COM(2012)388, Bruksela 2012.

⁴ Zmienione wnioski uwzględniające członkostwo Chorwacji w UE to dokumenty o numerach: COM(2012)535, COM(2012)551, COM(2012)552, COM(2012)553.

iz podział ten będzie oparty „na obiektywnych kryteriach powiązanych z celami strategicznymi z uwzględnieniem obecnie obowiązującego podziału”⁵. Kwestia „obecnie obowiązującego podziału” jest przedmiotem dyskusji, gdyż KE proponuje, aby punktem odniesienia był podział środków w budżecie Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) na 2013 rok, podczas gdy niektóre państwa członkowskie, w tym i Polska, opowiadają się za wykorzystaniem struktury podziału dla całego obecnego okresu programowania.

Komisja Europejska zawarła w swoich propozycjach możliwość dokonywania przez państwa członkowskie niewielkich przesunięć w poziomie środków przeznaczonych na płatności bezpośrednie i rozwój obszarów wiejskich w ramach uzyskanej przez nie kwoty wsparcia. Ten mechanizm ma umożliwić lepsze dostosowanie podziału wsparcia do potrzeb i priorytetów rozwoju wsi i rolnictwa na poziomie państw członkowskich. W ramach tego mechanizmu możliwe byłoby przesunięcie do 10% koperty krajowej przeznaczonej na płatności budżetowe na rzecz działań filaru 2 oraz do 5% środków uzyskanych na filar 2.

Tabela. 1. Planowane wydatki UE na rolnictwo w latach 2014-2020 (w mln euro)

Wyszczególnienie	2014 r.	2015 r.	2016 r.	2017 r.	2018 r.	2019 r.	2020 r.	2014- -2020*
W ramach WRF								
Pomoc bezpośrednia i wydatki związane z rynkiem (włącznie z dochodami przeznaczonymi na określony cel)	45628	45871	46135	46374	46401	46428	46455	323292
Rozwój obszarów wiejskich	14784	14784	14784	14784	14784	14784	14784	103488
Dział 2. Ogółem	60412	60655	60919	61158	61185	61212	61239	426780
Badania i innowacje w rolnictwie	682	696	710	724	738	753	768	5071
Osoby najbardziej potrzebujące	379	387	394	402	410	418	427	2817
Dział 1. Ogółem	1061	1083	1104	1126	1148	1171	1195	7888
Dział 3. Bezpieczeństwo żywności	352	352	352	352	352	352	352	2464
Poza WRF								
Rezerwa na wypadek kryzysu w rolnictwie EFG** - limit na rolnictwo	531	541	552	563	574	586	598	3945
	379	387	394	402	410	418	427	2817
Łącznie	62735	63018	63321	63601	63669	63739	63811	443894

*Kwoty podane w kolumnie 2014-2020 stanowią sumę poprzednich kolumn

** Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych COM(2012)553.

⁵ Komisja Europejska: Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), KOM(2011)627, Bruksela 2011.

Dotychczasowe propozycje i debata na temat wysokości budżetu WPR w kolejnym okresie programowania wskazują na to, iż utrzymany zostanie trend zmniejszania znaczenia polityki rolnej i wiejskiej w całkowitych wydatkach Unii Europejskiej. Jednocześnie na WPR zostaną nałożone nowe zadania w związku z realizacją strategii „Europa 2020”⁶.

Stan finansów publicznych w UE

Ogólna sytuacja makroekonomiczna i stan finansów publicznych w państwach UE jest zróżnicowany. Jednakże wszystkie państwa UE borykają się w mniejszym lub większym stopniu z kryzysem gospodarczym oraz koniecznością konsolidacji finansów publicznych. Zaostrzenie problemu nierównowagi finansów publicznych w wielu państwach strefy euro w obliczu kryzysu wiązało się z:

- wysokim wyjściowym poziomem długu publicznego;
- wysokim strukturalnym deficytem sektora publicznego;
- osłabionym tempem wzrostu potencjalnego PKB;
- długookresową presję powodującą pogłębienie się deficytu pierwotnego na skutek niekorzystnych przemian demograficznych;
- wzrostem oprocentowania obligacji z powodu rosnącej premii za ryzyko⁷.

Sytuacja finansów publicznych w wielu państwach UE wyraźnie się pogorszyła w 2009 roku, co najdobitniej pokazują dane dotyczące poziomu deficytu budżetowego w państwach UE (tabela 2). W 2009 r. deficyt w większości państw UE był kilkukrotnie większy niż przeciętnie w okresie 2005-2008. Również poziom długu publicznego znacząco wzrósł w 2009 r. i wzrost ten był kontynuowany w kolejnych latach. Co więcej, nie przewiduje się jego spadku ani w 2012, ani 2013 roku.

Tabela 2. Poziom długu publicznego (w proc.PKB)i deficytu budżetowego (w%) w państwach UE-27 w latach 2005-2013 (w proc.)*

Państwo	Dług publiczny						Deficyt budżetowy					
	2005-2008	2009	2010	2011	2012	2013	2005-2008	2009	2010	2011	2012	2013
Austria	62,6	69,5	71,9	72,2	74,2	74,3	-1,3	-4,1	-4,5	-2,6	-3,0	-1,9
Belgia	88,3	95,8	96,0	98,0	100,5	100,8	-0,8	-5,6	-3,8	-3,7	-3,0	-3,3
Bułgaria	20,0	14,6	16,3	16,3	17,6	18,5	1,4	-4,3	-3,1	-2,1	-1,9	-1,7
Cypr	60,4	58,5	61,5	71,6	76,5	78,1	0,2	-6,1	-5,3	-6,3	-3,4	-2,5
Czechy	28,3	34,4	38,1	41,2	43,9	44,9	-2,1	-5,8	-4,8	-3,1	-2,9	-2,6
Dania	32,7	40,6	42,9	46,5	40,9	42,1	4,6	-2,7	-2,5	-1,8	-4,1	-2,0
Estonia	4,3	7,2	6,7	6,0	10,4	11,7	0,9	-2,0	0,2	1,0	-2,4	-1,3
Finlandia	37,6	43,5	48,4	48,6	50,5	51,7	4,1	-2,5	-2,5	-0,5	-0,7	-0,4

⁶ Komisja Europejska. Komunikat Komisji Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, KOM(2010)2020, Bruksela 2010.

⁷ B. Wieliczko: Wieloletnie ramy finansowania UE 2014-2020 i uwarunkowania prac nad nimi [w:] A. Czyżewski, A. Matuszczak, B. Wieliczko, Ocena projekcji budżetowych UE dotyczących kolejnego okresu programowania w kontekście Wspólnej Polityki Rolnej, Raport PW 2011-2014, nr 11, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2011, s. 53.

Francja	65,8	79,2	82,3	85,8	90,5	92,5	-2,8	-7,5	-7,1	-5,2	-4,5	-4,2
Grecja*	112,9	129,7	148,3	170,6			-9,8	-15,6	-10,7	-9,4		
Hiszpania	39,8	53,9	61,2	68,5	80,9	87,0	0,3	-11,2	-9,3	-8,5	-6,4	-6,3
Holandia	50,7	60,8	62,9	65,2	70,1	73,0	0,2	-5,6	-5,1	-4,7	-4,4	-4,6
Irlandia	30,2	65,1	92,5	108,2	116,1	120,2	-0,7	-14,0	-31,2	-13,1	-8,3	-7,5
Litwa	17,2	29,4	38,0	38,5	40,4	40,9	-1,3	-9,4	-7,2	-5,5	-3,2	-3,0
Luksemburg	8,3	14,8	19,1	18,2	20,3	21,6	2,0	-0,8	-0,9	-0,6	-1,8	-2,2
Łotwa	13,0	36,7	44,7	42,6	43,5	44,7	-1,4	-9,8	-8,2	-3,5	-2,1	-2,1
Malta	64,6	68,1	69,4	72,0	74,8	75,2	-3,2	-3,8	-3,7	-2,7	-2,6	-2,9
Niemcy	67,1	74,4	83,0	81,2	82,2	80,7	-1,2	-3,2	-4,3	-1,0	-0,9	-0,7
Polska	46,7	50,9	54,8	56,3	55,0	53,7	-3,3	-7,4	-7,8	-5,1	-3,0	-2,5
Portugalia	66,5	83,1	93,3	107,8	113,9	117,1	-4,5	-10,2	-9,8	-4,2	-4,7	-3,1
Rumunia	13,6	23,6	30,5	33,3	34,6	34,6	-3,0	-9,0	-6,8	-5,2	-2,8	-2,2
Słowacja	30,5	35,6	41,1	43,3	49,7	53,5	-2,5	-8,0	-7,7	-4,8	-4,7	-4,9
Słowenia	24,6	35,3	38,8	47,6	54,7	58,1	-1,2	-6,1	-6,0	-6,4	-4,3	-3,8
Szwecja	43,7	42,6	39,4	38,4	35,6	34,2	2,6	-0,7	0,3	0,3	-0,3	0,1
Węgry	66,9	79,8	81,4	80,6	78,5	78	-6,5	-4,6	-4,2	4,3	-2,5	-2,9
Wielka Brytania	46,3	69,6	79,6	85,7	91,2	94,6	-3,5	-11,5	-10,2	-8,3	-6,7	-6,5
Włochy	105,1	116,0	118,6	120,1	123,5	121,8	-3,1	-5,4	-4,6	-3,9	-2	-1,1

* W latach 2005-2008 średnia dla tego okresu, zaś w latach 2012-2013 prognoza. W przypadku Grecji w kolumnie 2005-2008 przedstawiono poziom deficytu w roku 2008.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych KE zawartych w dokumentach o symbolach COM(2012)302-328 oraz Eurostat (2012), Newsrelease, Euro indicators, 149/2012.

Warto dodać, iż w początkowym okresie obecnego kryzysu wiele państw UE wyraźnie zwiększyło obciążenia podatkowe w odniesieniu do konsumpcji, jednocześnie łagodząc obciążenia w odniesieniu do pracy i kapitału. W kolejnych latach podniesione zostały również opodatkowanie dochodów osób fizycznych. Zmiany te zostały spowodowane koniecznością podniesienia dochodów budżetowych. Wzrost ten może jednak przynieść negatywne skutki, jeśli chodzi o stymulowanie koniunktury gospodarczej⁸.

W lipcu 2012 r. w ramach drugiego semestru europejskiego⁹ KE przedstawiła swoją ocenę sytuacji makroekonomicznej i stanu finansów publicznych państw członkowskich stwierdzając, iż:

- W najtrudniejszej sytuacji znajdują się państwa objęte programami pomocowymi, czyli Grecja, Irlandia, Portugalia i Rumunia;

⁸ Szerzej na ten temat: J. Kudła. Zmiany struktury wpływów budżetowych w wybranych państwach unii Europejskiej w latach 2008-2010. [w:] J. Sokołowski, M. Sosnowski, A. Żabiński (red.) „Finanse publiczne”, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 247, WYDAWNICTWO UNIwersytetu EKONOMICZNEGO WE WROCLAWIU, Wrocław 2012, s. 180-190.

⁹ Koncepcja semestru europejskiego została przedstawiona w kolejnym rozdziale artykułu.

- W kolejnych dwunastu państwach występuje nierównowaga makroekonomiczna (Belgia, Bułgaria, Cypr, Dania, Finlandia, Francja, Włochy, Węgry, Słowenia, Hiszpania, Szwecja i Wielka Brytania);
- Pozostałe państwa UE cechuje lepsza sytuacja makroekonomiczna, ale i one muszą podjąć określone kroki naprawcze.

Zalecenia dla poszczególnych państw członkowskich Wspólnoty dotyczą czterech bloków tematycznych, w ramach których wyróżniono po kilka celów:

1. Finanse publiczne:
 - Stabilne finanse publiczne
 - System emerytalny i opieki zdrowotnej
 - Ramy fiskalne
 - Podatki
2. Sektor finansowy:
 - Bankowość
 - Rynek nieruchomości
 - Dostęp do finansowania
3. Reformy strukturalne zwiększające wzrost:
 - Sektory sieciowe
 - Konkurencyjność w sektorze usług
 - Usługi publiczne i regulacje
 - B+R i innowacje
 - Efektywne wykorzystywanie zasobów
4. Rynek pracy
 - Udział w rynku zatrudnienia
 - Aktywna polityka zatrudnienia
 - Mechanizmy ustalania wynagrodzeń
 - Flexicurity na rynku pracy
 - Kształcenie

Najwięcej zaleceń KE dotyczy właśnie bloku odnoszącego się do finansów publicznych. Wraz z zaostrzonymi wymogami dotyczącymi prowadzenia polityki budżetowej oraz działań sanacyjnych w tym zakresie zalecenia Komisji eliminują możliwość zwiększania wsparcia ze środków krajowych wszelkich działań czy sektorów gospodarki, które nie są bezpośrednio związane z celami UE określonymi w strategii „Europa 2020”.

Podsumowując, stan finansów publicznych w państwach UE jest bardzo zróżnicowany, jednakże we wszystkich państwach niezbędne są działania służące konsolidacji finansów publicznych. Te ograniczenia sprawiają, iż niemożliwe jest znaczące zwiększenie wsparcia rolnictwa ze środków krajowych. Co więcej, rolnictwo, jak pozostałe sektory gospodarki mogą być objęte zwiększeniem obciążeń fiskalnych. W obliczu kryzysu w wielu państwach UE nie jest również możliwe zwiększenie budżetu Wspólnoty.

Regulacje UE służące podniesieniu efektywności wsparcia i sanacji finansów publicznych

Przyjęto już cały szereg różnych rozwiązań prawnych mających na celu sanację sytuacji gospodarczej, a zwłaszcza finansów publicznych w państwach UE. Wśród tych instrumentów znalazła się inicjatywa określana mianem semestru europejskiego,

w ramach którego państwa członkowskie przedstawiają KE, Radzie Europejskiej i Parlamentowi Europejskiemu swoje roczne sprawozdania gospodarcze i uzyskują od tych instytucji wspólnotowych wytyczne, co do kierunku dalszych działań. Tak naprawdę podstawowym elementem, który jest koordynowany w ramach semestru europejskiego jest czas. Poza tym semestr europejski służy opracowaniu szeregu unijnych dokumentów, jak wytyczne polityki gospodarczej (ang. Broad Economic Policy Guidelines), wytyczne dotyczące zatrudnienia, programy stabilności (dotyczą państw strefy euro) lub programy konwergencji (dotyczą państw spoza strefy euro), krajowe programy reform, roczną analizy wzrostu (ang. Annual Growth Survey). Ankieta ta rozpoczyna semestr europejski. Koncentruje się na kluczowych wskaźnikach i analizuje tempo wdrażania założeń strategii „Europa 2020”

Semestr europejski jest ściśle zdefiniowany w regulacjach określanych jako sześciopak. Wszystkie te dokumenty swoją podstawę prawną wywodzą z Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (art. 121 i 148 TFUE). Warto zaznaczyć, iż w realizację semestru europejskiego włączony jest również PE. Należy jednakże zaznaczyć, iż nowe rozwiązania w zakresie koordynacji i monitorowania polityki budżetowej państw członkowskich UE są bardzo złożone i wzajemnie się na siebie nakładają, a częściowo funkcjonują obok siebie. Ta mnogość regulacji znacząco ogranicza przejrzystość całego systemu monitorowania i kontroli i stanowi zagrożenie dla skuteczności tego systemu. Ponadto brak przejrzystości ogranicza opinii publicznej możliwość zapoznania się z efektami funkcjonowania tego systemu¹⁰.

Obecnie proponowane zmiany idą w kierunku rozdzielenia mechanizmu nadzoru nad finansami publicznymi na dwa odrębne systemy. Jeden z nich dotyczyłby państw strefy euro, a drugi pozostałych państw. Takie rozróżnienie będzie przyspieszało podział państw UE na dwie kategorie i z punktu widzenia państw spoza strefy euro wydaje się być niekorzystne.

Dokonano również zaostrzenia wymogów określonych w Pakcie Stabilności i Wzrostu¹¹ (tabela 3), co ma wzmocnić zaangażowanie państw członkowskich UE w podejmowanie działań służących sanacji finansów publicznych.

Ważnym krokiem w rozwijaniu koordynacji polityki budżetowej i gospodarczej państw członkowskich UE było zawarcie Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej, który podpisało 25 państw UE (wyjątek stanowią Czechy i Wielka Brytania). Część fiskalna tego traktatu określana jest mianem kompaktu fiskalnego. Nowy traktat przewiduje możliwość nałożenia sankcji w wysokości 0,1% PKB na kraje, które nie włączą zasad zawartych w traktacie do swoich regulacji krajowych. Na mocy traktatu państwa członkowskie powinny utrzymywać nadwyżkę budżetową lub zrównoważony budżet. Jedynie w szczególnych okolicznościach

¹⁰ Dokładną ocenę funkcjonowania semestru europejskiego przedstawiono w raporcie: M. Hallerberg, B. Marzino, G. B. Wolff. An Assessment of the European Semester Directorate General for Internal Policies Policy Department A: Economic And Scientific Policy. Document was requested by the European Parliament's Committee on Economic and Monetary Affairs, Brussels 2012.

¹¹ Pakt obejmuje obecnie ujednoliconą wersję rozporządzenia Rady (WE) 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych (pierwotne rozporządzenie 1466/97 znowelizowane rozporządzeniami nr 1055/2005 i 1175/2011), ujednoliconą wersję rozporządzenia Rady (WE) 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (pierwotne rozporządzenie 1467/97 znowelizowane rozporządzeniem nr 1177/2011) oraz Rezolucja Rady Europejskiej z 17 czerwca 1997 r., OJ 1997 C236.

istniałaby możliwość utrzymywania deficytu na poziomie 0,5% PKB, a w przypadku państw o znacząco niższym poziomie długu publicznego niż 60% granicą byłby 1% PKB.

Tabela 3. Wymagania dotyczące stanu finansów publicznych określone w Pakiecie Stabilizacji i Wzrostu

Część zapobiegawcza (prewencyjna) Paktu	Część naprawcza (korekcyjna) Paktu
<ul style="list-style-type: none"> • Średnioterminowy cel budżetowy (MTO): pułap deficytu strukturalnego ≤ 1% PKB • Jeśli cel nie osiągnięty ścieżka odpowiedniego dostosowania: <ul style="list-style-type: none"> – Poprawa salda strukturalnego (wartość referencyjna: 0,5% PKB rocznie) – Reguła wydatkowa (zawsze < średnioterminowego potencjalnego wzrostu) • Quasi-automatyczne sankcje: <ul style="list-style-type: none"> – Mogą być odrzucone tylko przez kwalifikowaną większość – Złożenie oprocentowanego depozytu = 0,2% PKB 	<ul style="list-style-type: none"> Pułap deficytu na poziomie 3% PKB • Wskaźnik zadłużenia max. 60% PKB (średnia redukcja przekroczenia dokonywana w tempie 1/20 rocznie) • Quasi-automatyczne sankcje: <ul style="list-style-type: none"> • Mogą być odrzucone kwalifikowaną większością głosów <ul style="list-style-type: none"> – Przekształcenie oprocentowanego depozytu w depozyt nieoprocentowany po otwarciu procedury deficytu zgodnie z art. 126 (6) TFUE (0,2% PKB) – Jeśli nie podjęto skutecznych środków zgodnie z art. 126 (8) TFUE, przekształcony na grzywnę (0,2% PKB) • Dalsza eskalacja: Zawiadomienie o opóźnieniu, zgodnie z art. 126 (9) TFUE; nałożenie sankcji, zgodnie z art. 126 (11) TFUE (zazwyczaj grzywna w wysokości nie wyższej niż 0,5% PKB)

Źródło: Szpringer Z.: *Sytuacja budżetowa państw UE w ramach funkcjonowania semestru europejskiego – zalecenia dla Polski*, „Analizy” nr 15(82)/2012, Biuro Analiz Sejmowych, Tabela 1.

Przedstawione ograniczenia legislacyjno-instytucjonalne obowiązujące na poziomie Unii Europejskiej oraz kondycja finansów publicznych państw członkowskich sprawiają, iż niemożliwe jest zwiększenie wsparcia rolnictwa ze środków krajowych. Co więcej, nowe, planowane do wprowadzenia w kolejnym okresie programowania, rozwiązania odnoszące się do krajowej pomocy publicznej w rolnictwie mogą dodatkowo ograniczyć zakres i kształt możliwego wspierania sektora ze środków krajowych. KE zapowiada, iż zmiany w zakresie warunków udzielania pomocy publicznej będą się koncentrowały na uproszczeniu formalności notyfikowania kolejnych środków. Jednakże jednocześnie najprawdopodobniej zostaną wprowadzone zmiany w zakresie celów wsparcia.

KE zaproponowała w swoim wniosku dotyczącym funkcjonowania funduszy strukturalnych (COM(2011)615) wprowadzenie uwarunkowań *ex ante* i makroekonomicznych do zarządzania środkami funduszy, w tym także funduszu spójności EFRROW.

W przypadku uwarunkowań makroekonomicznych w art. 21 projektu rozporządzenia związane z koordynacją polityk gospodarczych państw członkowskich. Zgodnie z ust. 1 art. 21 projektu KE mogłyby zwrócić się do państwa członkowskiego o dokonanie przeglądu umowy partnerskiej dotyczącej wdrażania wsparcia w ramach funduszy UE. Zmiany w umowie partnerskiej miałyby na celu m.in.:

- wsparcie wykonania zaleceń Rady dotyczących polityki gospodarczej (art. 121 ust. 2 TFUE), polityki zatrudnienia (art. 148 ust. 4 TFUE), nadmiernego deficytu budżetowego (art. 126 ust.6) lub funkcjonowania unii gospodarczej i walutowej (art. 136 ust.1 TFUE);
- zapewnienie maksymalnego zwiększenia wpływu na wzrost gospodarczy i konkurencyjność dostępnych funduszy objętych wspólnymi ramami strategicznymi.

W przypadku, gdy dane państwo członkowskie nie spełnia zaleceń skierowanych do niego przez Radę KE zawieszona jest przekazywanie kolejnych płatności w ramach środków przeznaczonych dla niego z poszczególnych funduszy UE. Zawieszenie może dotyczyć części lub całości środków w zależności od skali zobowiązań, które nie zostały zrealizowane przez dane państwo.

Należy jednocześnie zaznaczyć, iż w odniesieniu do państw członkowskich borykających się z przejściowymi trudnościami przewiduje się (art. 22 projektu rozporządzenia) możliwość czasowego zwiększenia na jego wniosek wysokości transferów o 10 p.p. powyżej poziomu udziału środków UE przewidzianego dla danego działania lub priorytetu.

W odniesieniu do uwarunkowań *ex ante* w art. 17 projektu rozporządzenia COM(2011)615 zapisano, iż warunki te określa się odrębnie dla każdego z funduszy. W przypadku gdy warunki te nie są spełnione w momencie uruchamiania programu wsparcia, to muszą zostać spełnione nie później niż na koniec 2016 roku. Warunki *ex ante* dotyczące wsparcia oferowanego w ramach EFRROW określone w projekcie rozporządzenia COM(2011)627 dotyczą nie tylko zadań, które bezpośrednio wiążą się z zakresem uprawnień ministra właściwego ds. rozwoju obszarów wiejskich i wymagają rozwiązań systemowych dotyczących całej gospodarki danego kraju. Przykładem mogą być tu środki skracające czas zakładania przedsiębiorstwa do trzech dni, a koszt do 100 euro uznane za kryterium uprawniające dla warunku tworzenia przedsiębiorstw w odniesieniu do Priorytetu 2 „Rozwój obszaru wiejskich: poprawa konkurencyjności wszystkich rodzajów gospodarki rolnej i zwiększenie rentowności gospodarstw rolnych”. Oznacza to, iż realizacja polityki rozwoju wsi jest ściśle powiązana, a wręcz uzależniona od polityki państwa w pozostałych dziedzinach jego aktywności.

Wprowadzanie w UE głównie w obliczu obecnego kryzysu regulacje zaostrzają warunki prowadzenia polityki gospodarczej i fiskalnej, co ma stanowić dodatkowy bodziec do prowadzenia polityki gwarantującej stabilność finansów publicznych i warunki sprzyjające zrównoważonemu rozwojowi gospodarczemu.

Podsumowanie

Systematycznie zmniejsza się znaczenie WPR w aktywności UE. W okresie 2014-2020 udział WPR w wieloletnich ramach finansowych ma wynieść jedynie 37%, przy obecnym udziale sięgającym 42%¹². Kryzys finansów publicznych w wielu państwach UE oraz bardzo trudna sytuacja gospodarcza sprawiają, iż nacisk na ograniczenie wydatków na rolnictwo w toku obecnej debaty nad wieloletnimi ramami finansowymi a lata 2014-2020 jest jeszcze silniejszy niż w poprzednich negocjacjach nad wieloletnim budżetem Wspólnoty. Na wieloletni trend zmniejszania zaangażowania we wspieranie rolnictwa nakłada się trudna sytuacja gospodarcza i ograniczona zdolność UE do sfinansowania wsparcia dla sektorów bardziej dotkniętych skutkami obecnego kryzysu.

Z punktu widzenia rolnictwa jeszcze istotniejszym niż spadek wydatków z budżetu UE jest brak możliwości zwiększenia skali wsparcia otrzymywanego przez ten sektor

¹² F. Adinolfi, J. Little, A. Massot: The CAP in the Multiannual Financial Framework 2014/2020. EUROPEAN PARLIAMENT, Brussels 2011, s. 34.

z budżetów krajowych. Jednocześnie na rolnictwo nakładane są nowe obowiązki związane z realizacją strategii „Europa 2020”, zwłaszcza w zakresie ochrony zasobów nieodnawialnych. Problemem, który staje przed rolnictwem jest nie tylko zmniejszenie skali wsparcia ze środków publicznych, ale także zwiększenie ryzyka prowadzenia działalności rolniczej w obliczu coraz bardziej widocznych zmian klimatycznych, objawiających się przede wszystkim wzrostem częstotliwości występowania ekstremalnych zjawisk klimatycznych. Unia Europejska i państwa członkowskie stają przed dylematem określenia priorytetów we wspieraniu sektora rolnego.

Literatura

Adinolfi F., Little J., Massot A.: The CAP in the Multiannual Financial Framework 2014/2020, EUROPEAN PARLIAMENT, Brussels 2011.

Komisja Europejska: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego objętych zakresem wspólnych ram strategicznych oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności, oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1083/2006, KOM(2011) 615 wersja ostateczna, Bruksela 2011.

Council of the European Union: Multiannual Financial Framework (2014-2020) - Negotiating box, 13620/12, Bruksela 2012.

European Commission: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A Budget for Europe 2020, COM(2011)500, Part I, Bruksela 2011.

European Commission: Commission Staff Working Document, Assessment of the 2012 national reform programme and convergence programme for Bulgaria-Sweden. Accompanying the document Recommendation for a Council Recommendation on Bulgaria's-Sweden 2012 national reform programme and delivering a Council opinion on Bulgaria's- Sweden's convergence programme for 2012-2015, COM(2012) 302-328 final.

Eurostat: Newsrelease, Euro indicators, 149/2012, Euorstat, Brussels 2012.

Hallerberg M., Marzinotto B., Wolff G. B.: An Assessment of the European Semester Directorate General for Internal Policies Policy Department A: Economic And Scientific Policy. Document was requested by the European Parliament's Committee on Economic and Monetary Affairs, Brussels 2012.

Komisja Europejska: Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Działanie na rzecz stabilności, wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, COM(2012)299, Bruksela 2012.

Komisja Europejska: Komunikat Komisji Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, KOM(2010)2020, Bruksela 2010.

Komisja Europejska: Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej, KOM(2011)625, Bruksela 2011.

Komisja Europejska: Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), KOM(2011)627, Bruksela 2011.

Komisja Europejska: Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej, KOM(2011)628, Bruksela 2011.

Komisja Europejska: Zmiana do wniosku Komisji COM(2011) 625 final/3 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej, COM(2012)552, Bruksela 2012.

Komisja Europejska: Zmiana do wniosku Komisji COM(2011) 626 final/3 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych („rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynków”), COM(2012)535, Bruksela 2012.

Komisja Europejska: Zmiana do wniosku Komisji COM(2011) 627 final/3 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), COM(2012)553, Bruksela 2012.

Komisja Europejska: Zmiana do wniosku Komisji COM(2011) 628 final/2 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej, COM(2012)551, Bruksela 2012.

Komisja Europejska: Zmieniony wniosek Rozporządzenie Rady określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2014–2020, COM(2012)388.

Kudła J.: Zmiany struktury wpływów budżetowych w wybranych państwach unii Europejskiej w latach 2008-2010. w:] J. Sokołowski, M. Sosnowski, A. Żabiński (red.) „Finanse publiczne”, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 247, WYDAWNICTWO UNIWERSYTETU EKONOMICZNEGO WE WROCŁAWIU, Wrocław 2012, s. 180-190

Szpringer Z.: Sytuacja budżetowa państw UE w ramach funkcjonowania semestru europejskiego – zalecenia dla Polski, „Analizy” nr 15(82)/2012, Biuro Analiz Sejmowych.

Wieliczko B.: Wieloletnie ramy finansowania UE 2014-2020 i uwarunkowania prac nad nimi [w:] Czyżewski A., Matuszczak A., Wieliczko B.: Ocena projekcji budżetowych UE dotyczących kolejnego okresu programowania w kontekście Wspólnej Polityki Rolnej, Raport PW 2011-2014, nr 11, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2011, s. 49-78.

Summary

Preparations for the multi-annual financial framework for the 2014-2020 period are coming to an end. The EU budget for this period is expected to continue the trend of reducing share of funds allocated to the CAP. In light of the need to consolidate public finances in all EU member states, it becomes impossible to compensate for the decline in support for agriculture from the EU by increasing domestic spending for this sector. At the same time tightening the requirements stipulated in the EU regulations concerning the EU member states' efforts States' to maximize the effectiveness of the EU support and to stabilize their public finances impose additional restrictions on the freedom of action by the EU member states.

The article is based on the analysis of the EU documents and statistical data on the state of public finance in the EU member states. The purpose of the article is to present the main limitations and conditions concerning the financing of agricultural sector in 2014-2020 period.

Informacje o autorze:

Dr Barbara Wieliczko

Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej
- Państwowy Instytut Badawczy